

**תמיכות בתקציב
המדינה – ניתוח
והצעות לשינוי**

ד"ר ראובן פרנקנבורג



**אדר ב' תשע"ז – מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 3**

ד"ר ראובן פרנקנברג*

עמית בפורום קהלת

פרש בפברואר 2014 ממשרד האוצר, אחרי שירות של 40 שנה במגוון תפקידים באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי. כיהן כחשב ב-9 יחידות ומשרדי ממשלה. קיבל תואר דוקטור במדע המדינה מן האוניברסיטה העברית.



תמיכות בתקציב המדינה – ניתוח והצעות לשינוי

ד"ר ראובן פרנקנבורג



אדר ב' תשע"ו - מרץ 2016
נייר מדיניות מס' 3

תמיכות בתקציב המדינה – ניתוח והצעות לשינוי
ד"ר ראובן פרנקנבורג
© כל הזכויות שמורות לפורום קהלת (ע"ר)
נדפס בישראל, אדר ב' תשע"ו – מרץ 2016

מסת"ב 0-26-7674-965-978 ISBN



תוכן העניינים

א. מבוא	1
1. תשלומי הממשלה	1
2. מה הן תמיכות?	4
3. סעיף 3א לחוק יסודות התקציב	9
4. מערך התמיכות הקיים	10
ב. חולשותיו של המערך הקיים	13
1. הנהלים אינם יעילים	14
2. אין מיקוד בתפוקות	15
3. אין מערך כוח-אדם מתאים	18
ג. צעדי שיפור אפשריים	21
1. ביטול הצורך בתקצוב נפרד	21
2. ריכוז הטיפול המרכזי בתמיכות בגוף מטה אחד	21
3. פישוט נהלים ומבחנים הקשורים לסעיף 3א	22
4. הדגשת הפעולה הנתמכת במקום הגוף הנתמך	24
5. סיווג "תמיכות" כ"רכישות" במקרים מתאימים	24
6. כוח-אדם מיומן	25
7. רשויות מקומיות	25
ד. סיכום	27

נספח א: סעיף 3א לחוק יסודות התקציב 1985

29.....(נכון לחודש נובמבר 2015)

נספח ב: רשימת המסמכים למוסדות ציבור
הנתמכים על ידי כלל משרדי הממשלה בסכום

31.....העולה במצטבר על 30,000 ש"ח בשנה

33.....הערות



א. מבוא

1. תשלומי הממשלה

בראייתו של כלכלן, תמיכה פירושה העברת כסף לגורם אחר ללא קבלת תמורה ישירה, מעין מתנה. בהגדרה זו חשוב להדגיש את המילה "ישירה". בתחום שבו נעסוק – כספי המדינה – אין נתינה טהורה, ללא תמורה כלשהי, אך יש מקרים רבים של נתינה ללא קבלת תמורה מוגדרת וברורה לגוף המשלם. במאמר זה נדון בהוצאות ממשלת ישראל המתבצעות בדרך של תמיכה. במיוחד, נדון בנהלים לביצוע ההוצאות ובהסדרי הפיקוח עליהן.

למה צריך לדון בדברים אלה?

ממשלת ישראל מוציאה יותר מ-400 מיליארד ש"ח בשנה דרך תקציבה. יותר מרבע מסכום זה משולם בצורה של תמיכה, או כביטוי של אגף התקציבים – בדרך של "העברות". לנוכח היקפה של ההוצאה הממשלתית, שהתמיכות מהוות כאמור חלק משמעותי ממנה, ולנוכח השפעתה הרבה על החיים בארץ, חשוב לוודא שההוצאה נעשית בצורה מיטבית. בכל הוצאה ממשלתית גלומים שני היבטים מרכזיים: יעדי ההוצאה ודרך ביצועה. יעדי ההוצאה נקבעים בתקציב המדינה השנתי, המחלק את ההוצאה בין משרדי הממשלה השונים וכן בין תחומי פעולה שונים. יעדים אלה נדונים בהרחבה בכנסת, בתקשורת ובשיח האזרחי היומיומי, וחשיבות

הדיון בהם מוכרת לציבור הרחב. לעומת זאת, דרך הביצוע של ההוצאה והפיקוח עליה מוכרים פחות, אף שחשיבותם לתקינות התנהלותה של החברה אינה נופלת מחשיבות קביעתם של יעדי ההוצאה. **דרך ביצוע** ההוצאה נקבעת בעיקר על-ידי הוראות פנימיות של הממשלה, אשר לעיתים אינן מוכרות לציבור הרחב.¹ אכן, הדיון הציבורי בדרך ביצועה של ההוצאה הוא דל בהשוואה לדיון ביעדי ההוצאה.

ממשלת ישראל מוציאה יותר מ-400 מיליארד ש"ח בשנה דרך תקציבה. יותר מרבע מסכום זה משולם בצורה של תמיכה.

הכלכלית הישירה של שחיתות במסגרת פעילות הממשלה אינה גבוהה ככל הנראה, ההשפעה העקיפה משמעותית מאוד, שכן שחיתות מובילה לאובדן אמון בממשלה הן אצל האזרח מן השורה והן אצל עובדי הממשלה עצמם.

במסגרת הדיון בדרכי ביצוע של הוצאות הממשלה יש להתייחס בצורה שונה לכל סוג הוצאה. טבלה 1 מפרטת את הוצאות הממשלה בשנת 2014.

למה חשוב לעקוב אחר דרך ביצוע של הוצאות הממשלה?

חשוב לעקוב אחר דרך ביצוע של הוצאות הממשלה מפני שביצוע לא-נכון פוגע בהשגת היעדים. במקרה הקל יוביל ביצוע כזה להשגת יעדים חלקית, עקב פעילות לא-יעילה או איטית. במקרה הגרוע יותר ייתכן שההוצאות לא יגיעו כלל ליעדים שנקבעו. זאת ועוד, פגמים בביצוע הוצאה עלולים לאפשר שחיתות. אף שההשפעה

טבלה 1: ביצוע תקציב המדינה 2014 (מיליארדי ש"ח)²

402.6		סך ביצוע תקציב המדינה
80.1		שכר (כולל מורים וביטחון)
72.1		קניות (כולל ביטחון)
116.0		סה"כ העברות:
	20.7	שכר עקיף
	40.0	מוצרים ציבוריים
	45.4	תשלומי העברה סוציאליים
	2.0	תמיכות לפי סעיף 3א*
	7.9	סובסידיות
21.3		השקעות ומתן אשראי
138.1		קרן וריבית
-25.0		הכנסה מיועדת

*לחוק יסודות התקציב, התשמי"ה-1985.

קניות

קניות הממשלה מתבצעות בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. חוק זה – אשר חל לא רק על הממשלה, אלא גם על מגוון רחב של ארגונים במגזר הציבורי – קובע מנגנון המסדיר את כל ההתקשרויות "לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים".⁴ נוסף על כך, על-פי הוראות החוק, שר האוצר אחראי לקבוע בתקנות הנחיות המפרטות כיצד הממשלה עורכת מכרז, באילו מצבים אין חובה לערוך מכרז וכדומה.⁵ על בסיס תקנות אלה, החשב הכללי שבמשרד האוצר מפרסם הוראות מפורטות עוד יותר, במסגרת תקנון הכספים והמשק (להלן: התכ"ם). רוב פעולות הרכש של הממשלה נעשות על-ידי יחידות המיועדות לכך. במקרה הצורך יחידות אלה פונות למנהל הרכש באגף החשב הכללי, אשר מדריך אותן וגם מפקח על פעולתן. הרכש של מערכת הביטחון אינו כפוף להנחיות החשב הכללי, אבל משרד הביטחון מחזיק מנגנון מקביל לזה של החשב הכללי, המלווה את הרכש של המשרד.

מאמר זה ידון בהוצאות הממוינות כ"העברות" ובחלק מן ההוצאות הממוינות כ"השקעות ומתן אשראי". על-מנת להבין את מלוא משמעותן של הבעיות הכרוכות בדרכים שבהן הממשלה נוהגת לשלם תמיכות, יש צורך לייחד מילים מספר להוצאות האחרות, לדרך ביצוען ולמערכות המפקחות עליהן.

שכר

עובדי מדינה מקבלים את שכרם בהתאם למעמדם הרשמי ולפי כללים נוקשים, ואין כמעט תופעה של קביעת משכורת אישית לעובד מסוים. מאפיין זה מקל מאוד את הפיקוח על ביצוע התשלומים, ומקטין את האפשרות של חריגים, אף שברור כי המערכת אינה חסינה לחלוטין.³ אחת הסיבות לכך היא שהוצאות הממשלה בגין שכר עובדיה מוסדרות ברובן בהסכמי שכר עם ארגוני העובדים השונים. יוצאים מכלל זה הם העובדים במערכת הביטחון ובמשטרה, אשר מסיבות מובנות מנועים מלהתאגד, וכן קומץ של עובדים בכירים. עם זאת, גם במסגרות אלה קיימות התארגנויות לא-רשמיות המייצגות למעשה את העובדים מול מעסיקם – הממשלה. הסכמי שכר אלה מייצרים מסגרת נוחה ונגישה יחסית לציבור, ומקילים מאוד את הפיקוח על תשלומי השכר. הממשלה מפקחת על תשלומי השכר באמצעות שלוש יחידות מטה: נציבות שירות המדינה במשרד ראש הממשלה, הממונה על השכר במשרד האוצר, ומטה השכר באגף החשב הכללי.

2. מה הן תמיכות?

תמיכות לפי התת-קבוצות של אגף התקציבים

כאמור לעיל, במונח "תמיכות" – או "העברות" לפי המינוח של אגף התקציבים – נכלול את כל תשלומי הממשלה המתבצעים ללא קבלת תמורה ישירה. כדי להמחיש את מהות הפעור-לות, נחזור לטבלה 1 לעיל ונפרט מה כלול בתוך כל אחת מהתת-קבוצות של ההעברות, בהתאם למיון הכלכלי של אגף התקציבים.⁶

• שכר עקיף

מתוך סכום של 20.7 מיליארד ש"ח שאותו מיין אגף התקציבים כשכר עקיף בביצוע תקציב 2014, 20.2 מיליארד ש"ח שולמו על-ידי משרד החינוך, והיוו כ-45% מן הביצוע נטו של המשרד בשנת 2014. מדובר בכספים המועברים לגורמים שונים – לרבות רשויות מקומיות – המשלמים בעצמם משכורות לאנשי חינוך, במקום שמשלם החינוך ישלם להם. תשלומים אלה מתבססים על נוסחות כלליות, ולא על חישוב פרטני של עלות העסקתו של כל מורה וכל איש תחזוקה.

מתברר, אפוא, שהוצאות הממשלה בדרך של תשלומי שכר ובדרך של קניות טובין ושירותים נעשות בתוך מסגרות מסודרות. באופן טבעי קיימות בעיות מסוגים שונים, אבל יש נהלים כתובים ומוכרים, וניתן לפקח על הנעשה. לעומת זאת, כאשר נבדוק את הוצאות הממשלה בדרך של תשלומי תמיכות, נגלה מצב שונה. אף-על-פי שרבים מתשלומי התמיכה נעשים במסגרת נהלים, אחרים נעשים ללא נהלים כלל. זאת ועוד, גם במקרים שבהם קיימים נהלים, הם אינם ברורים תמיד, והם משתנים ממשרד למשרד. במצב זה קשה לפקח על תשלומים אלה. למעשה, אין פיקוח כלל-ממשלתי על תשלומי תמיכות, מפני שלא הוקמה יחידה שתהא אחראית לפיקוח זה, בדומה ליחידות המופקדות על הפיקוח בנושאים של שכר ורכש, כגון הממונה על השכר, המפקח על תשלומי השכר או מנהל הרכש שבאגף החשב הכללי.

הוצאות הממשלה בדרך של תשלומי שכר ובדרך של קניות טובין ושירותים נעשות בתוך מסגרות מסודרות. לעומת זאת, אף-על-פי שרבים מתשלומי התמיכה נעשים במסגרת נהלים, אחרים נעשים ללא נהלים כלל.

• מוצרים ציבוריים

אגף התקציבים הגדיר 40 מיליארד ש"ח מתוך ביצוע ההעברות של תקציב 2014 כ"מוצרים ציבוריים". כמחצית מסכום זה – כ-22.1 מיליארד ש"ח – עברה דרך תקציב משרד הבריאות, בעיקר לקופות-החולים השונות ולבתי-החולים. העברות אלה היו יותר מ-80% מביצוע התקציב נטו של משרד הבריאות בשנת 2014. 8.9 מיליארד ש"ח נוספים עברו דרך התקציב למוסדות להשכלה גבוהה, ו-4.2 מיליארד ש"ח עברו דרך סעיף תקציב מיוחד (המנוהל במשותף על-ידי משרד הפנים ומשרד האוצר) המוקדש לרשויות המקומיות, בעיקר למענק האיזון.⁷ יודגש כי סעיף תקציב זה אינו המקור היחיד של תמיכה ברשויות המקומיות, שכן הללו מקבלות העברות ייעודיות גם באמצעות משרדים אחרים. יתר הסכום מועבר למגוון מטרות באמצעות משרדים שונים, בעיקר משרד החינוך (1.9 מיליארד ש"ח) ומשרדי הרווחה וראש הממשלה (0.8 מיליארד ש"ח כל אחד).

• תשלומי העברה סוציאליים

בשנת 2014 שילמה הממשלה 45.4 מיליארד ש"ח כ"תשלומי העברה סוציאליים". חלק-הארי עבר למוסד לביטוח לאומי – כ-29.3 מיליארד ש"ח. סכום זה כיסה את העברות המוסד בשם המדינה לאוכלוסיות לא-מבוטחות ואת מחויבויותיה של המדינה להשתתף בתקציב הביטוח הלאומי.⁸ יתר ההעברות יועדו למגוון מטרות, אשר העיקריות מביניהן היו סיוע לקרנות הפנסיה שבהסדר (כ-3.2 מיליארד ש"ח דרך תקציב הגמלאות), תגמולים של משרד הביטחון (כ-2.5 מיליארד ש"ח), תגמולים לניצולי השואה (כ-3.0 מיליארד ש"ח), תמיכה

במעונות-יום (כ-0.9 מיליארד ש"ח דרך משרד הכלכלה), השתתפות בשכר-דירה (כ-1.7 מיליארד ש"ח) ומענקים לחיילים משוחררים (כ-1.9 מיליארד ש"ח).

• תמיכות לפי סעיף 3א

התמיכות לפי סעיף 3א הסתכמו בשנת 2014 בכ-2.0 מיליארד ש"ח בלבד. קיימת נטייה לזהות תמיכות המשולמות על-ידי הממשלה עם תמיכות במסגרת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: סעיף 3א). בהמשך המאמר נדון בסעיף מיוחד זה; בינתיים נציין רק שמשך רדי הממשלה, פרט למשרד החינוך ומשרד המדע, אינם מרבים לנצל אותו. להמחשת טענה זו ראו טבלה 2.

טבלה 2: תשלום תמיכות לפי סעיף 3א בשנת 2014

התמיכות כ- % מביצוע התקציב (נטו) בשנת 2014	סה"כ תמיכות לפי סעיף 3א בשנת 2014 (מיליוני ש"ח)	שם הסעיף	מספר סעיף
1.1	28.1	משרד ראש הממשלה	04
0.2	1.4	משרד הפנים	05
0.1	2.2	רשויות מקומיות	18
47.6	614.5	משרד המדע והתרבות	19
2.4	1,068.9	משרד החינוך	20
0.5	25.1	משרד הרווחה	23
0.1	17.4	משרד הבריאות	24
3.5	127.7	הרשות לזכויות ניצולי השואה	25
3.7	2.9	המשרד להגנת הסביבה	26
3.1	46.5 ⁹	המשרד לקליטת העלייה	30
0.2	10.1	תמיכות שונות	32
8.5	8.1 ¹⁰	משרד התקשורת	39
0.1	0.3	משרד התחבורה	40

הגדרנו תמיכה כהוצאה כספית ללא קבלת תמורה ישירה. הגדרה זו אינה פשוטה, מפני שבמקרים רבים לא ברור אם מדובר בתמיכה או ברכישת שירותים.

• משרד האוצר

משרד האוצר, האחראי לטיפול בנכים מקרב ניצולי השואה, מעביר סכום ניכר כל שנה לגוף בשם "הקרן לרווחה לנפגעי השואה בישראל". הקרן משתמשת בכספים אלה לחלוקת מענקים לניצולי השואה, על-פי הנחיות מפורטות שהיא מקבלת ממשרד האוצר. הקרן היא קבלן של משרד האוצר לחלוקת כספים לניצולי השואה, ולכן ההתקשרות איתה, במהותה, היא רכישת שירותים. עם זאת, משרד האוצר סיווג את ההתקשרות כתמיכה במשך שנים רבות, ותיקן את הסיווג רק לאחרונה.¹¹

• סובסידיות

ההעברות הממוינות כ"סובסידיות", אשר הסתכמו בשנת 2014 בסכום של 7.9 מיליארד ש"ח, הועברו בעיקר לתחום התחבורה (4.9 מיליארד ש"ח) ולגופים הנתמכים על-ידי המדען הראשי של משרד הכלכלה (1.5 מיליארד ש"ח). סכו-מים קטנים יותר הוקדשו לתמיכות בתחומי החקלאות, המים, עידוד השקעות ההון ועידוד התעסוקה.

הקו המפריד בין תמיכות לבין רכישת שירותים

הגדרנו למעלה תמיכה כהוצאה כספית ללא קבלת תמורה ישירה. הגדרה זו אינה פשוטה, מפני שבמקרים רבים לא ברור אם מדובר בתמיכה או ברכישת שירותים. נמחיש זאת בעזרת כמה דוגמות:

• משרד הכלכלה

משרד הכלכלה מעודד אימהות של ילדים בגיל גן לצאת לעבודה, ולשם כך הוא מתקצב סכומים ניכרים לכיסוי ההוצאות של גני-ילדים. כספים אלה עוברים למגוון רחב של ארגונים. האם מדובר ברכישת שירות או בתמיכה? אם נתייחס לעידוד תעסוקת נשים כאל מטרה עיקרית, עד כדי כך שאילו ארגונים כגון ויצ"ו ונעמת לא היו מחזיקים גני-ילדים, הייתה הממשלה מחויבת להפעילם ביוזמתה, אזי מדובר ברכישת שירות. אבל אם מדובר במפעל רצוי מאוד אך לא חיוני, נסווג את ההוצאה על גני-הילדים כתמיכה.

• משרד הביטחון

- תמיכות באנשים יחידים – תמיכות אלה משולמות בעיקר על-ידי המוסד לביטוח לאומי, אך גם על-ידי מגוון משרדים אחרים, לרבות משרד הביטחון ומשרד האוצר.

- תמיכה בגופים עסקיים – לדוגמה, התמיכות המוענקות על-ידי המדען הראשי של משרד הכלכלה או הסובסידיות לתחבורה הציבורית הניתנות על-ידי משרד התחבורה.

- תמיכות ברשויות מקומיות – רוב העברות הממשלה לרשויות המקומיות עוברות בצורה של תמיכה, למעט מספר מוגבל של מקרים המוגדרים כרכישת שירותים. היועץ המשפטי לממשלה קבע כי הוראות סעיף 3א אינן חלות על תמיכות אלה גם במקרים שבהם מדובר בפעולה חברתית.¹³ הבסיס לקביעה זו אינו ברור.

- תמיכות בתאגידים שהוקמו על-פי חוק.¹⁴

- תמיכות בגופים מוגדרים – יש כמה מקרים שבהם תקציב המדינה קובע באופן מפורש כי סכום מסוים יעבור כתמיכה לגוף מוגדר. בהקשר זה יש לציין באופן מיוחד את רשתות החינוך החרדיות. גופים אלה פטורים מן הנהלים החלים על גופים חברתיים אחרים, וזאת מכוח סעיפים-קטנים (ט) ו-1⁽¹⁾ של סעיף 3א.

למשרד הביטחון יש עניין רב במכילות קדם-צבאיות. גופים אלה מספקים לצבא כוח-אדם איכותי בעלות לא-גבוהה, ולכן המשרד משתתף בעלות הבסיסית של החזקת החניכים במכילות אלה, בכפוף לתנאים שנקבעו. האם יש לראות את פעולתו של המשרד כקניית שירות, הדומה למסגרת של הגדנ"ע, או שמא מדובר בתמיכה בארגונים שעושים פעולה מבורכת?

עם זאת, ברוב המקרים יש הסכמה בשאלה אילו תשלומים נחשבים "תמיכות". אמת-המידה הראשונה היא העדר תמורה ברורה וחד-משמעית למשרד המשלם; השנייה היא שהגוף המקבל את התמיכה מעוניין בפעולה לא פחות מן המשרד המשלם; והשלישית היא שהפעולה הנתמכת אינה פעולה חיונית, לפחות בעיני המשרד הממשלתי המשלם.

סיווג תמיכות לפי הגוף הנתמך

כפי שכבר ניתן להבין, הממשלה מממנת מגוון של תמיכות. ניתן לסווג תמיכות אלה על-פי תכונותיה של הישות הנתמכת:

רשימה זו איננה מלאה – לדוגמה, חסרים בה מוסדות חינוך ובריאות שהוחרגו מסעיף 3א.

- תמיכה במוסדות ציבור הפועלים בתחום החברה – לתמיכות אלה יש מעמד מיוחד, מפני שנקבעו הוראות מיוחדות לגביהן בחוק יסודות התקציב (סעיף 3א).¹² הוראות אלה קובעות נהלים לגבי תקצוב והוצאה.

3. סעיף 3א לחוק יסודות התקציב

לפני שנתאר את מערך תשלום התמיכות הקיים, יש להקדיש תשומת-לב להוראת חוק מיוחדת במינה – סעיף 3א לחוק יסודות התקציב. לנוֹר־חיות הקורא צירפנו את נוסח הסעיף בנספח א. כפי שכבר צוין, רק מיעוט מן התמיכות מטוֹר־פלות במסגרת סעיף 3א, אך יש לו בכל-זאת חשיבות רבה משתי סיבות. הסיבה האחת היא שהוראות סעיף 3א משמשות מעין אמת-מידה שלפיה מודדים את תהליכי הטיפול בתמיכות אחרות – כך בוודאי בתיאוריה, וכך במידה מסוימת גם בפועל. הסיבה האחרת היא שהתמיכות לפי סעיף 3א הן בין התמיכות הרגישות ביותר שהממשלה משלמת, והן מרכזות עניין רב במהותן למרות היקפן הקטן יחסית (אם כי היקף שנתי של 2 מיליארד ש"ח אינו סכום זניח).

סעיף 3א נולד על רקע דיונים אחדים שנערכו בבתי-המשפט בשנות השמונים של המאה הקודמת בנושא של תמיכות בישיבות, בעקבות טענות שהעלו ישיבות אחדות בדבר הפליה בחלוקת הכספים בין הישיבות השונות. בהמשך נדון הנושא בממשלה, ואחר כך בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת. ועדה זו התייעצה עם היועץ המשפטי לממשלה יצחק זמיר, והחליטה כי יש מקום לקבוע תהליכים שיבטיחו שוויוניות במתן התמיכות.¹⁵ ההחלטה שמה דגש במוסדות דת, אך הנושא הורחב גם לתמיכות אחרות. החלטת הוועדה כללה את רוב המרכיבים של סעיף 3א וההנחיות שנקבעו על-פיו, כפי שהם קיימים כיום, אף שללא ספק חלו התפתחויות מעניינות במשך השנים. לדוגמה, יצחק זמיר המליץ על שיתוף פעיל של הגופים הנתמכים בקביעת אמות-המידה למתן תמיכות, אך עמדה זו אינה מקובלת כיום על משרד המשפטים.

רק מיעוט מן התמיכות מטופלות במסגרת סעיף 3א, אך יש לו בכל-זאת חשיבות רבה משתי סיבות. הסיבה האחת היא שהוראות סעיף 3א משמשות מעין אמת-מידה שלפיה מודדים את תהליכי הטיפול בתמיכות אחרות. הסיבה האחרת היא שהתמיכות לפי סעיף 3א הן בין התמיכות הרגישות ביותר שהממשלה משלמת.

4. מערך התמיכות הקיים

בבואנו לתאר את המערך הקיים של טיפול הממשלה בתמיכות, עלינו להפריד בין תמיכות במוסדות ציבור לפי סעיף 3א (להלן: תמיכות 3א) לבין יתר התמיכות. לגבי תמיכות 3א קיים מספר גדול של נהלים – של משרד המשפטים, של שר האוצר, של החשב הכללי ושל כל משרד בנפרד. לגבי התמיכות האחרות, שאינן במסגרת סעיף 3א, יש אך ורק נהלים משרדיים. טבלה 3 מציגה השוואה בין תמיכות 3א לתמיכות האחרות בהיבטים שונים של אופן ביצוען.

בתחילת שנות התשעים הוחלט כי אין אפשרות להסתפק בהנחיה פנים-ממשלתית של היועץ המשפטי לממשלה, אלא יש לעגן את הנושא בחוק. לא ברורות הסיבות שהובילו למיקומן של ההנחיות דווקא בחוק יסודות התקציב, ועוד בתחילתו, בהינתן שרוב הוראות החוק הן כלליות ומתייחסות לתקציב כולו או לכל הפחות לקטעים רחבים שלו. ייתכן שמנסחי התיקון שיצר את סעיף 3א ראו צורך חיוני בהדגשת החשיבות בחלוקה שוויונית של כספים בין מוסדות ציבור, וייתכן גם שהם לא היו ערים להיקפו המצומצם יחסית.

במהלך השנים פיתחו משרד המשפטים ואגף החשב הכללי מערכת נהלים רחבה המבוססת על סעיף 3א.¹⁶ בנהלים אלה נקבע, בין היתר, שהם יחולו, בשינויים המתחייבים, גם על תמיכות אחרות, אך קביעה זו אינה מיושמת ברוב המקרים, אם בכלל. מערכת הנהלים שנקבעה אינה קלה ליישום, ואחת התוצאות היא מיעוט התמיכות הנעשות דרכה. בבואם לתקצב פעולה מסוימת, המשרדים משתדלים למצוא מסלול העוקף את סעיף 3א, על-מנת להקל את ביצוע התשלומים.

טבלה 3: השוואה בין תמיכות צא לתמיכות האחרות מבחינת אופן ביצוען

תמיכות אחרות	תמיכות צא	הנושא
אינן התייחסות כללית בחוק; תמיכות רבות מאורגנות בחוקים ספציפיים	סעיף צא בחוק יסודות התקציב	הסדרת התמיכה במסגרת החוק
ברוב המשרדים יש נהלים פנימיים	קיימת סדרה של נהלים: של שר האוצר, של משרד המשפטים, ושל החשב הכללי ¹⁷	נהלים ממשלתיים הקובעים את דרך הטיפול במתן התמיכה
אינן הוראות	נקבעו הוראות בסעיפים-קטנים (ב) ו-ג) של סעיף צא	תקצוב
משתנה בהתאם לנסיבות	חלוקה שוויונית, כקבוע באופן מפורש בסעיף-קטן (ד) של סעיף צא; מודגש בכל הנהלים	הבסיס לחלוקת התקציב בין המוסדות
משתנה בהתאם למצב	ועדות תמיכות משרדיות, בהתאם לנהלים ולמבחנים	הגוף הקובע את חלוקת התמיכה
נעשים על-ידי חלק מן המשרדים	נעשים על-ידי חלק מן המשרדים	פיקוח ובקרה על מהות הפעילות
משתנים ממשרד למשרד	נעשים על-ידי רואי-חשבון בהנחיית אגף החשב הכללי	פיקוח ובקרה על השימוש בכספי התמיכה

ניתן לדעת בוודאות אם מדובר בתמיכה רק דרך המיון הכלכלי של התקנה. מידע זה אינו מתפרסם במתכונת ברורה, והוא נגיש למעשה רק למעטים, גם בתוך משרד האוצר.

החלטות למי להעביר תמיכה ובאיזה סכום מתקבלות בתוך המשרדים, אלא אם כן שם הגוף הנתמך מופיע בתוך ספר התקציב. תמיכות צא נדונות בוועדת תמיכות, אך ועדה זו פועלת על-פי מבחנים ששר המשרד הרלוונטי מפרסם לקראת כל שנת תקציב. תמיכות אחרות מטופלות במגוון רחב של מסלולים. בחלק מן

השלב הראשון של תשלום תמיכה הוא הצבת התמיכה בתקציב. אגף התקציבים אמור לדאוג לתקצב את התמיכות בתקנות תקציב נפרדות המיועדות לכך. לגבי תמיכות צא אף קיימת דרישה לכך בחוק; לגבי תמיכות אחרות התקצוב הנפרד אינו חובה, אך הוא נובע מרצונו של אגף התקציבים להפריד בין פרטי תקציב עם מיונים כלכליים שונים. בפועל תקצוב נפרד של תמיכות תוך הבדלתן מפעולות של רכישה אכן נעשה בדרך-כלל, אף שיש מקרים חריגים. עם זאת, אגף התקציבים אינו מקפיד לציין תמיד בשם התקנה שמדובר בתמיכה.

**יש בהחלט הבדל בין ביקורת
שעושה רואה-חשבון,
המתרכזת במסמכים כספיים,
בחשבונות בנק ובמשכורות,
לבין ביקורת הנעשית
על-ידי מהנדס או עובד
סוציאלי, המתרכזת בעיקר
בהבטחת שימוש נכון בכספי
התמיכה.**

המקרים הטיפול דומה לטיפול בתמיכות צא. בהקשר זה נציין כי החשב הכללי קבע נוהל לגבי תמיכות לגופים אחרים, היונק מן הנוהל של תמיכות במוסדות ציבור, אך נוהל זה אינו מוכר במשרדים.¹⁸ במקרים רבים חלוקת התמיכות נעשית על בסיס תהליכים שנקבעו בחוקים ספציפיים, כגון חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, או חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, אך במקרים אחרים קבעו משרדי הממשלה באופן עצמאי מערכות האחראיות לחלוקת התמיכות, ואלה פועלות ברמות שונות של רשמיות.

קיימות מסגרות לפיקוח ולבקרה על תשלומי תמיכות. הפיקוח על תמיכות צא נקבע בנהלים שונים, ואילו הפיקוח על התמיכות האחרות נעשה במשרדים השונים, כחלק מן הפיקוח הכללי על פעילות המשרד. השאלה החשובה היא: על מה מפקחים? כעיקרון יש שתי אפשרויות: פיקוח על הגוף הנתמך או פיקוח על הפעולה הנתמכת. אין מדובר בשתי אפשרויות שונות לחלוטין – ברור שאי-אפשר לפקח על הגוף מבלי לבדוק את פעילותו, וברור שאי-אפשר לפקח על הפעילות מבלי לדעת מי הגוף המבצע אותה. אבל יש בהחלט הבדל בין ביקורת שעושה רואה-חשבון, המתרכזת במסמכים כספיים, בחשבונות בנק ובמשכורות, לבין ביקורת הנעשית על-ידי מהנדס או עובד סוציאלי, המתרכזת בעיקר בהבטחת שימוש נכון בכספי התמיכה.



ב. חולשותיו של המערך

הקיים

3. אין מערך כוח-אדם מתאים. על רקע הסכום מים הגדולים המשולמים כתמיכות – יותר מרבע מתקציב המדינה – בולט החסר של יחידות משרדיות שיהיו אחראיות לתשומי התמיכות. משרדי הממשלה מחזיקים יחידות האחראיות לתחומי טיפול רוחביים קריטיים הרבה פחות; מדוע, אם כן, אין להם יחידות המיועדות לטיפול בתמיכות?

להלן תיאור מפורט של כל אחת משלוש החולשות שלעיל.

למערך התמיכות הממשלתי יש כמה חולשות ניכרות. הנהלים למתן תמיכות אינם יעילים. אין מיקוד בתפוקות. אין מערך כוח-אדם מתאים.

למערך התמיכות הממשלתי יש כמה חולשות ניכרות. הן קשורות אומנם זו לזו, אך לצורך הדיון נציג אותן בנפרד.

1. הנהלים למתן תמיכות אינם יעילים. אלה הקשורים לתמיכות צא מורכבים מדי ומקשים על יחידות הממשלה ועל הגופים הנתמכים; ואילו הנהלים הקשורים לתמיכות האחרות הם אקראיים – חלקם מצוינים, אך אין אחידות בין המשרדים, ואין אפשרות לפקח על הנעשה מעבר לרמת המשרד היחיד.

2. אין מיקוד בתפוקות. כספי תמיכה משולמים על-מנת להשיג מטרות כלשהן, והשגת מטרות אלה הייתה אמורה להיות מרכז העיסוק בתהליך הטיפול בתמיכה: בשלב התקצוב, בשלב של חלוקת התקציב ובשלב הפיקוח. במקום זאת, יש התעניינות גבוהה בגופים הנתמכים ובאפיונם, ופחות במה שהם עושים עם הכספים.

1. הנהלים אינם יעילים

דיון בנהלים מתחיל בקביעת מטרותיהם. ההיגיון אומר שנהלים הקשורים להוצאת כספי מדינה חייבים להשיג שתי מטרות: יעילות – הבטחת הוצאת הכסף בצורה שתניב את התועלת המרבית תמורת סכום נתון; והוגנות – הבטחת הוצאת הכסף בהתאם לעקרונות של צדק ושוויון.

הנהלים הממשלתיים המתייחסים לתמיכות צא מתרכזים ברובם בהבטחת ערכים של יושר והוגנות, ואינם דואגים להוצאה יעילה של הכספים. התוצאה היא מערכת ביורוקרטית, המקשה מאוד על ארגונים מחוץ לממשלה לקבל אישור עקרוני על התמיכה, ואחר כך גם על קבלת התשלום בפועל. מערכת זו מחייבת את הארגונים להשקיע כספים ומאמצים רבים בניהול רישומים ודיווחים כספיים המשרתים רק את המפקחים. את כל אלה היה עדיף להשקיע בהשגת מטרותיהם של הארגונים. זאת ועוד, מורכבותם של הנהלים, המיועדים להבטיח חלוקה שוויונית של משאבי הממשלה, פועלת במידה מסוימת דווקא נגד שוויוניות, שכן ארגונים קטנים, המתרכזים בעיקר בעשייה, נמצאים בעמדה נחותה מול ארגונים המתמציאים ברזי הנהלים ויודעים איך לתמרן מולם.

נמחיש את הבעיה באמצעות כמה דוגמות.

1. **שנת תקציב** – כל מערך התמיכות לפי סעיף 3א בנוי על שנת התקציב של הממשלה, דהיינו, על פרק-הזמן שמינואר עד דצמבר. כל שנה היא יחידה, ואין כל אפשרות לדון במתן תמיכה לפעולה המתקיימת בשתי שנות תקציב. אבל חלק גדול מן הפעולות הנתמכות קשורות לשנת הלימודים, דהיינו, לפרק-הזמן שמספטמבר עד יוני או מאוגוסט עד יולי. התחשבות מינימלית בארגונים הפועלים בתחום החינוך הייתה מאפשרת מתן תמיכות לפעולות המתקיימות במשך כל שנת הלימודים.

גרוע מכך – מותר לבקש תמיכה רק לפעילות של שנה אחת. זהו מצב בלתי-סביר כמובן: לא מעט מן התמיכות ניתנות לפעילות עם אוכלוסיות חלשות, כגון זקנים, נוער עם צרכים מיוחדים או מפגרים. במקרים אלה לא יעלה על הדעת שנותן השירות יתחלף לעיתים תכופות, כפי שמחליפים חברות ניקיון או חברות ביטוח. מציאות זו מוכרת בפועל לעובדי משרדי הממשלה האחראים לנושא, ולכן ברוב המקרים הם מצליחים ליצור רצף תמיכה. עם זאת, במישור הפורמלי גופים נתמכים אינם יודעים בוודאות בחודש דצמבר אם הם יקבלו תמיכה בשנה הקרובה, וכמובן אין הם יודעים איזה סכום הם יקבלו.

2. **הגשת דיווחים כספיים** – על-מנת לקבל סכום שנתי העולה על 30,000 ש"ח, על מוסד ציבורי שחל עליו סעיף 3א להגיש עשרים וארבעה מסמכי-חובה. רשימת המסמכים מצורפת בנספח ב. מבלי לזלזל בחשיבותו של כל מסמך כשלעצמו, התוצאה הכוללת היא הכבדה משמעותית על הארגונים הנתמכים והסחת תשומת-ליבם מפעילותם השוטפת. לעצם העניין, דרישת המסמכים מתאימה למי שמעוניין להשקיע את כספו בגוף מסוים, ודואג לשמור על הונו לטווח ארוך. אך במקרה של גוף נתמך, ההשוואה הנכונה אינה להשקעה כזו, אלא לפעולה חד-פעמית ללא סיכון ממשי.

3. **פגיעה בעצמאותם של הארגונים הנתמכים** – הנהלים שפותחו על בסיס סעיף 3א מחייבים את הארגונים הנתמכים להתנהל על-פי דרישות הממשלה. לדוגמה, נוהל שר האוצר קובע הנחיות לגבי השיעור המרבי של "הוצאות הנהלה וכלליות" של גוף המקבל תמיכות.¹⁹ הארגונים גם חייבים לפעול "לפי מדיניות הממשלה בנוגע לשכר, ייעול וחיסכון כפי שתיקבע ותפורסם מזמן לזמן".²⁰

עד כאן לגבי הנהלים החלים על תמיכות 3א. המצב לגבי תמיכות אחרות שונה לחלוטין. אומנם, היועץ המשפטי לממשלה קבע כי הוראותיו לגבי תמיכות 3א יחולו גם על תמיכות אחרות, ואף יש הוראה מתאימה בתכ"ם,²¹ אך בפועל הוראות אלה אינן מוכרות כמעט ואינן מיושמות בשטח. אי-לכך, בתחום של תמיכות לארגונים שאינם מוסדות ציבור ותמיכות לפרטים קיים מצב לא-ברור. אין נהלים כלל-ממשלתיים המסדירים תמיכות אלה. בחלק מן המשרדים יש נהלים מסודרים, אך באחרים מתן התמיכות מתנהל באופן חופשי. במיוחד, אין נוהל כלל-ממשלתי המסדיר מתן תמיכות לרשויות מקומיות ולתאגידים שהוקמו על-פי חוק.

2. אין מיקוד בתפוקות

אם נשווה בין התהליך של רכישת שירות על-ידי הממשלה לבין מתן תמיכה, נגלה שוני מהותי ועמוק בינם. ברכישת שירות עיקר ההתעניינות היא במהות השירות, אף שייבדק גם נותן השירות. במתן תמיכה, לעומת זאת, עיקר ההתעניינות היא במקבל התמיכה, אף שייבדק גם מה הוא עושה עם הכסף. להמחשת הטענה נציג שתי דוגמות באופן סכמטי.

דוגמה ראשונה – אוכלוסייה בסיכון

משרד ממשלתי המעוניין לטפל באוכלוסייה בסיכון (בתחומי החינוך, הרווחה או הבריאות) בתנאי פנימייה או במסגרת הקהילה יכול לפעול באחת משתי דרכים: (1) הוא יכול לרכוש את השירות מגוף מסחרי המתמחה בתחום; (2) הוא יכול לתמוך במוסד ציבורי (עמותה ללא כוונות רווח הפועלת באותו תחום) או ברשות מקומית. טבלה 4 משווה בין שתי האפשרויות.

טבלה 4: השוואה בין רכישת שירות באחד מתחומי הטיפול באוכלוסייה בסיכון לבין תמיכה במוסד או ברשות מקומית הפועלים באותו תחום

תמיכה	רכישת שירות	
<p>הכנת מבחנים ופרסומם²² – המבחנים מגדירים באופן כולל את תחום הפעילות הרלוונטי, אך רובם מתרכזים בתכונותיהם של הארגונים הנתמכים, אשר לא כולן קשורות ליכולתם של הארגונים לפעול בתחום הנתמך.</p>	<p>הכנת מכרז ופרסומו – המכרז מגדיר בפירוט את מהות השירות. הוא כולל גם דרישות-סף לגבי תכונותיו של המפעיל העתידי, אך אלה מיועדות רק להבטיח שהוא מסוגל לבצע את השירות.</p>	<p>התחלת התהליך</p>
<p>הארגונים המבקשים תמיכה מדגישים את התאמתם לדרישות הטכניות המופיעות במבחנים.</p>	<p>הארגונים המגישים הצעות מדגי־שים את יכולתם לספק את השירות המבוקש.</p>	<p>הגשת הצעות</p>
<p>ועדת התמיכות המשרדית דנה בבקשות לתמיכה. כעיקרון, כל ארגון שעובר את הרף שנקבע במבחנים יקבל תמיכה על בסיס שוויוני, כפי שמושג זה יוגדר על-ידי היועץ המשפטי של המשרד. בשלב זה השגת מטרות המשרד אינה שיקול</p>	<p>ועדת המכרזים המשרדית דנה בהצעות. הוועדה שוקלת תועלת מול עלות, ובחרת בהצעה או בהצעות המתאימות ביותר למטרות המשרד.</p>	<p>החלטת המשרד</p>
<p>על הארגונים להגיש דיווחי ביצוע, אך יש אי-בהירות לגבי תוכנם ומועד הגשתם.</p>	<p>נותן השירותים מגיש דיווח מפורט על פעילותו, בדרך-כלל פעם בחודש, בהתאם להסכם שנחתם בינו לבין המשרד.</p>	<p>דיווחים שוטפים המוגשים למשרד</p>
<p>הפיקוח מתייחס בתיאוריה לפעי־לותו של הגוף הנתמך, אך המק־רים של עיכוב תמיכה בגלל טיב הפעילות הם נדירים. עיקר הפיקוח מתייחס לעמידה בתנאים טכניים.</p>	<p>הפיקוח מתרכז כולו באימות ביצוע הפעילות מושא ההסכם בין נותן השירותים למשרד.</p>	<p>פיקוח ובקרה</p>
<p>התשלום נעשה בהתאם לנוחיות המשרד, ומושפע מהלחצים המופ־עים על-ידי הגופים הנתמכים. אין מועדי תשלום קבועים</p>	<p>התשלום נעשה במועדים קבועים, בהתאם לתאריך ההגשה של דרישת התשלום. לאחרונה החשב הכללי פועל על-מנת להבטיח עמידה במועדי תשלום שנקבעו.</p>	<p>תהליך התשלום</p>

דוגמה שנייה – סלילת כביש

משרד ממשלתי המעוניין לסלול כביש יכול לפעול באחת משתי דרכים: (1) הוא יכול לרכוש את השירות מקבלן סלילת כבישים; (2) הוא יכול לתמוך בגוף אחר המתמצא בעבודות אלה – בדרך-כלל רשות מקומית אך ייתכן גם אחד מן המוסדות הלאומיים או תאגיד על-פי חוק. תמיכה כזו הינה מחוץ לגבולותיו של סעיף 3א. טבלה 5 משווה בין שתי האפשרויות.

טבלה 5: השוואה בין רכישת שירות מקבלן סלילת כביש לבין תמיכה בגוף הפועל בתחום זה

תמיכה	רכישת שירות	
המשרד מנהל קשר לא-רשמי עם גוף כלשהו. הבסיס לבחירת הגוף אינו ברור: ייתכן שמדובר בגוף מוכר מביצוע עבודות קודמות, אך ייתכן שמתנהל בירור לא-פורמלי בין כמה גופים. (מובן שיש כאן פתח לפעילות לא-אתית.)	הכנת מרכז ופרסומו – המרכז מגדיר במדויק את מהות השירות. הוא כולל גם דרישות-סף לגבי תכונותיו של המפעיל העתידי, אך אלה מיועדות רק להבטיח שהוא מסוגל לבצע את השירות.	התחלת התהליך
הגוף הנבחר מגיש הצעה למשרד. בתום משא-ומתן מכינים סיכום דברים.	הארגונים המגישים הצעות מדגי־שים את יכולתם לספק את השירות המבוקש.	הגשת הצעות
מנהל היחידה הרלוונטית במשרד מקבל החלטה. בדרך-כלל הוא מערב בהחלטה חברים בהנהלת המשרד, בהתאם לגודל הפרויקט.	ועדת המכרזים המשרדית דנה בהצעות. הוועדה שוקלת תועלת מול עלות, ובוחרת בהצעה או בהצעות המתאימות ביותר למטרות המשרד.	החלטת המשרד
משתנה. אין מתכונת מחייבת.	נותן השירותים מגיש דיווח מפורט על פעילותו, בדרך-כלל פעם בחודש, בהתאם להסכם שנחתם בינו לבין המשרד	דיווחים שוטפים המוגשים למשרד
משתנה. אין מתכונת מחייבת.	הפיקוח מתרכז כולו באימות ביצוע הפעילות מושא ההסכם בין נותן השירותים למשרד	פיקוח ובקרה
התשלום נעשה בהתאם לנוחיות המשרד, ומושפע מהלחצים המו־פעלים על-ידי הגוף הנתמך. אין מועדי תשלום קבועים.	התשלום נעשה במועדים קבועים, בהתאם לתאריך ההגשה של דרישת התשלום. לאחרונה החשב הכללי פועל על-מנת להבטיח עמידה במועדי תשלום שנקבעו.	תהליך התשלום

הדגש במסגרת מתן

התמיכות הוא במהותו של הגוף הנתמך, ולא בפעולות הנתמכות.

מן התיאור לעיל עולה כי הדגש במסגרת מתן התמיכות הוא במהותו של הגוף הנתמך, ולא בפעולות הנתמכות. המצב אינו קיצוני, ומהות הפעילות אכן מובאת בחשבון, אך רק כגורם משני. התוצאה היא שהמדינה מקבלת ערך פחות בעבור כספה. הדגש בשוויוניות מוביל לכך שארגונים הפועלים בתחום הנכון יקבלו תמיכה גם אם הם נותנים שירות בינוני בטיבו. הדגש בבדיקת מסמכים על-ידי רואה-חשבון, במקום בבדיקת מהותה של הפעילות על-ידי מומחה לפעילות, מניע ארגונים לדאוג להנהלת חשבונות תקינה הרבה לפני שהם שוקדים על שיפור פעילותם והגברת יעילותה.

3. אין מערך כוח-אדם מתאים

בכל יחידה ממשלתית – משרד או יחידת-סמך – יש קצין רכב. עובד זה אחראי לכל כלי-הרכב הממשלתיים הנמצאים בשימוש של היחידה. הוא כפוף במישור המנהלי לסגן המנהל הכללי למנהל, ואילו במישור המקצועי הוא כפוף למנהל הרכב, שהינו יחידה של אגף החשב הכללי. למעשה, תפקידו הוא להיות חוליית הקשר בין המשרד לבין מנהל הרכב. הוא דואג ליישם את הנחיותיו של מנהל הרכב לגבי כל כלי-הרכב של היחידה שלו, והוא מייצג את היחידה מול מנהל הרכב: רכישות, טיפולים שוטפים, תאונות וכדומה.

בדומה לקצין הרכב, לכל יחידה ממשלתית יש אחראי הדרכה, הקושר בין היחידה לבין אגף הדרכה, השכלה ורווחה בנציבות שירות המדינה; יש קצין ביטחון, הקושר בין המשרד לבין המשטרה ויחידות הביטחון האחרות של המדינה; יש אחראי בנא"ם (בינוי, נכסים, אפסנאות, משק), שאחד מתפקידיו העיקריים הוא שמירת הקשר בין המשרד לבין מנהל הרכש ומנהל הדיור במשרד האוצר; ויש מנהל מחלקת כוח-אדם, אשר מרכז את כל הטיפול של המשרד בנושא כוח-אדם, ושומר על קשר רצוף עם הרפרנט שלו בנציבות שירות המדינה.

אם זה המצב בתחומים כה רבים, מדוע אין "מחלקת תמיכות" בכל יחידה ממשלתית המשלמת תמיכות? המצב בפועל הוא שליחידות במשרד המשפטים ובמשרד האוצר האחראיות לתמיכות אין "כתובת" ברוב משרדי הממשלה. למעשה, יש להן יותר מדי כתובות: משרד המשפטים מדבר עם היועץ המשפטי של המשרד, משרד האוצר מדבר עם חשב המשרד, וכולם מדברים, באופן לא-מאורגן, עם מנהלי היחידות המשלמות את התמיכות. יתר על כן, אין הכרח שמי מן הגורמים האלה יבין באופן יסודי את נושא התמיכות, שהוא רגיש

נציג דוגמה ספציפית אחת מתוך הניסיון האישי של כותב המאמר. יש במדינת-ישראל שלושה גופים ממלכתיים המעבירים קצבאות לנכים: משרד הביטחון משלם לנכי צה"ל, משרד האוצר משלם לנכים ניצולי השואה, והמוסד לביטוח לאומי משלם לנכים כלליים. כל גוף משלם כמה מיליארדים כל שנה, וכל גוף פועל לפי שיטות שונות, לפי אמות-מידה שונות וללא כל תיאום ביניהם. כל גוף חרד לעצמאותו, ותיאום נתפס בעיניו כמאיים לכרסם בה.

העדר אחראים לנושא התמיכות במשרדי הממשלה גורם, במקרה הטוב, לטיפול איטי ומסורבל. במקרה הרע, גורמים לא-אחראיים יזהו שטח ללא כללים ברורים, וינצלו את אי-הסדר השורר בתחום של תשלומי תמיכות על-מנת להעביר כספים לגורמים שספק אם ראויים לכך.

ומשתנה, ומחייב התמצאות בנהלים רבים, בתהליכים כספיים ובמגוון של ארגונים בתוך הממשלה ומחוץ לה. אם חלק מעובדי המשרדים מבינים קצת בתשלום תמיכות, אין זה אלא כתוצאה מהשתלמות ממשלתית בת יום או יומיים. נדיר מאוד למצוא עובד מדינה – מעבר לאותם אנשים ספורים האחראים לנושא במשרדי המשפטים והאוצר – שמכיר היטב את הפרטים של תשלומי התמיכות ומקדיש את עיקר מאמציו לנושא זה.

העדר אחראים לנושא התמיכות במשרדי הממשלה גורם, במקרה הטוב, לטיפול איטי ומסורבל. בפועל כל שאלה וכל אי-הבנה בנושא של תמיכות מגיעות לשולחנו של היועץ המשפטי, והלה נוטה תמיד לכיוון של זהירות. במקרה הרע, גורמים לא-אחראיים יזהו שטח ללא כללים ברורים, וינצלו את אי-הסדר השורר בתחום של תשלומי תמיכות על-מנת להעביר כספים לגורמים שספק אם ראויים לכך.

לפני שנפנה לדון בפתרונות למצב שתיארנו כעת, יש מקום להדגיש כי הנושא של מאמר זה הוא כלל מערך התמיכות הממשלתי, ובהחלט לא רק תמיכות צא. משרד החינוך מעביר כ-20 מיליארד ש"ח בשנה למגוון ארגונים כשכר עקיף. כספים אלה מועברים על-פי אמות-מידה, בתהליך הנקרא "תקצוב" הנראה לכאורה סביר. אך תהליך זה מיוחד למשרד החינוך; הוא אינו מוכר כלל באגף החשב הכללי, וכמעט אינו מוכר באגף התקציבים. המצב אינו שונה לגבי עשרות המיליארדים העוברים לקופות-החולים, לאוניברסיטות ולמוטבי המוסד לביטוח לאומי. אומנם בחלק מן המקרים ההעברות נעשות בהתאם לחוק, אך הפרטים מצויים תמיד בשלי-טתם של מנגנוני המשרדים, ובכולם יש מקום לבקרה חיצונית ואפשרות לשיפורים.





ג. צעדי שיפור אפשריים

הכללי.²⁴ הסיבות לחלוקת אחריות זו הן היסטוריות ותפעוליות. במישור ההיסטורי, משרד המשפטים היה הגוף הראשון שראה צורך, בתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת, בהסדרת התמיכות במוסדות ציבור בחוק. הוא יזם את חקיקת סעיף 3א של חוק יסודות התקציב, ומאז חש אחריות לנושא. עם זאת, היות שהחקיקה נקבעה בחוק יסודות התקציב, לא הייתה בררה אלא לערב בנושא גם את אגף החשב הכללי, האחראי לביצוע תקציב המדינה. במישור התפעולי, המבחנים לקבלת תמיכה, שיש צורך לנסחם מחדש פעם בשנה, חייבים להתאים לנוהל שר האוצר, שהוא מסמך משפטי סבוך. השרים חייבים לקבל אישור ממשרד המשפטים לפני פרסום המבחנים. ביצוע תשלום תמיכה מורכב גם הוא, הן מן ההיבט של הנהלת החשבונות והן מן ההיבט של התשלום עצמו, וחשבי המשרדים אינם יכולים לפעול ללא סיוע מגוף המטה.²⁵

ניתן להציע שורה של מהלכים על-מנת לשפר את מערך התשלומים של התמיכות הממשלתיות. מהלכים אלה אינם תלויים בהכרח זה בזה, וניתן ליישם כל אחד מהם בנפרד, אף שסביר להניח כי ברוב המקרים הם יחזקו זה את זה. כעיקרון, כל המהלכים המוצעים ניתנים ליישום ללא הוצאה תקציבית נוספת.

1. ביטול הצורך בתקצוב נפרד

חוק יסודות התקציב קובע שתמיכות למוסדות ציבור יתוקצבו בתקנות תקציב נפרדות ומיוחדות. לא ברור מה קביעה זו מוסיפה למנהל תקין. בכל מקרה, היא אחראית לביורוקרטיה רבה, במיוחד אם מעוניינים לשנות את מסלול הוצאת הכסף למטרה מסוימת במשך שנת התקציב. על-כן מוצע לבטל את ההוראה לשם פישוט התהליכים.

2. ריכוז הטיפול המרכזי בתמיכות

בגוף מטה אחד

כיום הנושא של תמיכות 3א נמצא בטיפולן של שתי יחידות מטה ממשלתיות: תחום התמיכות במשרד המשפטים – יחידת-משנה במחלקת הייעוץ שביחידת הייעוץ והחקיקה של משרד המשפטים;²³ ויחידת התמיכות של אגף החשב

אולם ניתן גם להטיל את האחריות הממשלתית לטיפול בתמיכות על משרד המשפטים, תוך קביעת סמכויות מפורשות. במקרה זה ייהפכו אנשי החשב הכללי המתעסקים בתמיכות לשלוחה רחוקה של משרד המשפטים, ויהיה ברור לכולם מי קובע את המדיניות ומקבל את ההחלטות.

3. פישוט נהלים ומבחנים הקשורים לסעיף 3א

למורכבות של נוהל שר האוצר בעניין תמיכות 3א ושל המבחנים שנכתבים בעקבותיו יש כמה תוצאות שליליות. האחת היא שקשה מאוד לגופים חדשים וצעירים לקבל תמיכות. אף-על-פי שהחוק מצהיר על עיקרון של שוויון, למעשה מדובר בשוויון בין חזקים בלבד, שכן ארגונים קטנים וצעירים אינם מסוגלים לעמוד בדרישות הנוהל. תוצאה שלילית אחרת היא שהארגונים ועובדי המדינה אשר מכינים את הבקשות לתמיכה ודנים בהן מתרכזים בנושאים טכניים, ואינם מקדישים את עיקר מאמצם לטיפול בעיקר: איכות השירות הניתן לאזרח או למדינה.

לכן מוצע לבדוק היטב את נוהל שר האוצר, להוציא ממנו כל דרישה שאינה הכרחית, וליצור תהליך פשוט יותר ומהיר יותר. אם פעולה זו תיעשה בצורה רצינית, תיפתח אפשרות להחיל את נוהל השר או את רובו גם על תמיכות אחרות, מחוץ לסעיף 3א, דבר שיחתור לקראת אחידות רצויה בכל מערך התמיכות הממשלתיות.

קיומן של שתי יחידות מטה לנושא אחד אינו רצוי. לדוגמה, לא ברור איזו מן היחידות קובעת במקרה של מחלוקת. הדבר בא לידי ביטוי במשרדים לא-מעטים כאשר בדיונים המתנהלים בוועדות תמיכות מתגלעים מתחים בין היועץ המשפטי, המונחה על-ידי משרד המשפטים, לבין החשב, המונחה על-ידי החשב הכללי. מה שמדאיג יותר במצב שבו יש שתי יחידות מטה אשר אחראיות לאותו נושא הוא שיתכן מאוד שבעיות מסוימות אינן מטופלות כלל, שכן כל יחידה מניחה שהאחרת מטפלת בהן. פיצול הטיפול בתמיכות בין שתי היחידות פוגע במיוחד בטיפול בתשלומי תמיכות מחוץ למסגרת סעיף 3א. בפועל היחידות אינן מטפלות בתמיכות אלה, וסביר להניח שכל אחת מהן חושבת שהאחריות לכך חלה על היחידה האחרת.

לכן מוצע לקבוע באופן ברור כי אחד משני המשרדים יהא אחראי מטעם הממשלה לנושא התמיכות. על פניו הגיוני יותר שהטיפול יהיה במשרד האוצר, במסגרת יחידה באגף החשב הכללי שתהא מקבילה במעמדה ובסמכויותיה לשתי יחידות שכבר קיימות בו: מנהל הרכש, האחראי לרכישות; ומטה השכר, האחראי לתשלומי שכר. יחידה חדשה זו תוכל לקבל תמיכה משפטית בהתאם לצורך מן היועץ המשפטי של משרד האוצר, שגם כיום נתן שירותים רבים לחשב הכללי. ייתכן שצעד כזה יחייב פישוט וייעול של נוהל התמיכות של שר האוצר.

**מוצע לקבוע באופן ברור
כי אחד משני המשרדים
יהא אחראי מטעם הממשלה
לנושא התמיכות.**

4. הדגשת הפעולה הנתמכת במקום הגוף הנתמך

ככלל, כאשר נותנים תמיכה, קיימת נטייה להתרכז בזהות הגוף הנתמך, במקום לבחון את התועלת במתן התמיכה. נדגים את הבעיה בתמיכה שמשרד האוצר נותן לניצולי השואה. תמיכה זו ניתנה ביסודה על בסיס שני חוקים – אחד הקשור לניצולים שנלחמו נגד הנאצים ואחר הקשור לאלה שסבלו מרדיפות הנאצים.²⁶ במקור נועדו חוקים אלה לטפל בנכות של הניצולים, כפי שמשמע משמות החוקים, המזכירים במפורש את נושא הנכות. אבל במרוצת השנים נושא הנכות מודגש פחות ופחות, ורוב מאמצי היחידה האחראית לנושא מושקעים לא בטיפול בנכות ובמצוקות אחרות, אלא בהגדרה מדויקת מיהו ניצול. מתנהלים דיונים היסטוריים וגיאוגרפיים ארוכים, המסיימים במקרים רבים בבית-המשפט, במטרה להגדיר בדיוק מי נחשב "ניצול שואה". נושא הנכות מובא עדיין בחשבון, ומשפיע על גובה הסיוע שהניצולים מקבלים, אך נושא הזיהוי תופס יותר ויותר חשיבות.

אין אפשרות לקרוא את נוהל שר האוצר בעניין התמיכות למוסדות ציבור מבלי להבחין שהדגש שהנוהל שם הוא בתכונותיהם של המוסדות, ולא בפעילותם. הפעילות אומנם מוזכרת – היא מופיעה בתוך הנוהל – אבל היא אינה הנושא המרכזי. בעיה זו מתבטאת גם באמצעי הבקרה העיקרי שהמדינה מפעילה – ביקורת של רואי-חשבון. המומחיות של רואה-חשבון אינה בניתוח פעילותם של המוסדות המבוקרים, אלא בבחינת מצבם כארגונים: דיווחים, מאזנים, חשבונות בנק וכדומה. רואה-החשבון יקבל דיווח על הפעילות השוטפת של המוסד שהוא בודק, אבל דיווח זה לא יעמוד במרכז ביקורתו.

מוצע לשנות את נוהלי השר ואת המבחנים לקבלת תמיכה. יש להקפיד הרבה פחות על זהותם של הגורמים הנתמכים, ולהתרכז רק באותן תכונות הקשורות במישרין ליכולת לבצע בנאמנות את הפעולה הנתמכת.

מקרה קיצוני יותר של הסתכלות על הגוף הנתמך במקום על הפעולה הנתמכת הוא כאשר שם הגוף הנתמך מופיע בתקציב עצמו. מקרים אלה אינם רבים, אך עצם העובדה שתופעה זו אפשרית מבחינה טכנית ומשפטית מצביעה על הגישה לתשלום תמיכות, הממקמת את הארגון במרכז, ולא את הפעילות.

מוצע, אפוא, לשנות את נוהלי השר ואת המבחנים לקבלת תמיכה. יש להקפיד הרבה פחות על זהותם של הגורמים הנתמכים, ולהתרכז רק באותן תכונות הקשורות במישרין ליכולת לבצע בנאמנות את הפעולה הנתמכת. יש להחמיר את המבחנים הקשורים לפעילות הנתמכת. יש לקבוע מראש מועדי דיווח תקופתיים, ולערוך בדיקות ובקורות על-ידי בעלי-מקצוע המכירים היטב את הפעילות. אלה, ברוב המקרים, לא יהיו רואי-חשבון.

5. סיווג "תמיכות" כ"רכישות"

במקרים מתאימים

מוצע לשנות את סיווגם של תשלומי הממשלה מתמיכה לרכישת שירות – ובהתאם לכך לשנות גם את אופי הטיפול בתשלומים – בשני מקרים: תמיכה בשירות מוגדר ותמיכה במוטב יחיד.

יש מקרים רבים שבהם הממשלה תומכת בשירות מוגדר הניתן על-ידי מוסדות המגזר השלישי²⁷ (בדרך-כלל מוסדות ציבור על-פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב) או על-ידי רשות מקומית. כאשר מדובר בשירות שהממשלה מעוניינת שיינתן – ובמקרים רבים זה המצב – אין סיבה להימנע מהתייחסות לפעילות כאל רכישת שירות במקום כתמיכה. בקטגוריה זו כלולים תשלומי הממשלה בגין פעולות של חינוך לא-פורמלי וחינוך משלים, עזרה לקבוצות חלשות בתחום הבריאות, הרווחה והזקנה, וכדומה. על-ידי שינוי הסיווג מ"תמיכה" ל"רכישה", יתבצעו התשלומים על בסיס מכרז תחרותי במקום עמידה במבחנים. במידת הצורך יהיה אפשר לקבוע במכרז כי הוא מיועד רק למוסדות ציבור הפועלים ללא כוונת רווח, אם יתברר כי תנאי זה נחוץ.

יש מקרים לא-מעטים שבהם הממשלה נותנת תמיכה לגוף אחד קבוע מראש. לפעמים מדובר בתופעה של מבחנים המתאימים (בכוונה או לא בכוונה) רק לגוף אחד, אך לעיתים מדובר בגוף המוזכר במפורש בספר התקציב. כך, במקרים רבים תמיכות הניתנות לרשויות מקומיות משתייכות לקבוצה זו. עיריית ירושלים היא דוגמה בולטת לכך. הטיפול הרצוי בתמיכות אלה הוא לסווגן כקניית שירות, ולהחיל עליהן את כל הכללים וההליכים שכבר נקבעו לגבי רכישות ללא מכרז או רכישות על בסיס מכרז

שבו התקבלה רק הצעה אחת. כללים ותהליכים אלה אינם מושלמים, אבל הם קיימים ומופריים. הם כוללים מערכות של אמות-מידה, ועדות ודיווחים המתפקדות היטב.

למעבר למתכונת של רכישת שירות במקום תמיכה במקרים לעיל יש כמה יתרונות. יתרון אחד הוא גמישות: במכרז לרכישה, ועל אחת כמה וכמה במקרה של רכישה ללא מכרז, ניתן לקבוע מועדי ביצוע משתנים בהתאם לצרכים בפועל; אין צורך להגביל את הפעילות המוזמנת לשנה אחת, ובוודאי מותר לקבוע כי שנת הפעילות שונה משנת התקציב.²⁸ יתרון שני הוא המסגרת הרשמית המלווה כל רכישה באופן אוטומטי. במקרה של רכישה נחתם הסכם הקובע את זכויותיו וחובותיו של כל צד בצורה ברורה פחות או יותר; נקבע לוח-זמנים, הן לפעילות והן לתשלום; ונקבעת מתכונת דיווחים מתאימה. כל זה פועל לטובת שני הצדדים, וכמובן גם לטובת עצם השירות. יתרון שלישי, הנוגע למקרה של מכרז, מחזיר אותנו לסעיף הקודם – עריכת מכרז מבטיחה את הגשמת מלוא פוטנציאל השירות לציבור בעבור כספם של משלמי המיסים. מעל לכל היתרונות האלה, היתרון העיקרי של רכישה על תמיכה הוא בשלב הבדיקה. כאשר משרד ממשלתי רוכש, הוא מבין שהוא משלם על-מנת לקבל תמורה, וסביר להניח שהוא בודק היטב שזה אכן המצב. כאשר משרד ממשלתי נותן תמיכה, חלק מן העובדים המטפלים בנושא מתייחסים לפעולה כאל הענקת מתנה, ואינם רואים סיבה מיוחדת לבדוק את הנעשה עם כספי הציבור.

6. כוח-אדם מיומן

מוצע לייצר בכל משרד ממשלתי תקן בתואר "מנהל מחלקת תמיכות". תקן זה יהיה ברמה של מנהל מחלקת בנא"ם או מנהל מחלקת כוח-אדם, לדוגמה. במשרדים הספורים שבהם אין תשלומי תמיכות משמעותיים אפשר להוסיף את התואר לתקן קיים מתאים, כגון מנהל מחלקת בנא"ם או קצין התקציבים. מנהל מחלקת תמיכות יהיה כפוף למנהל הכללי או לסגן המנהל הכללי למנהל. הוא יהווה כתובת עיקרית במשרד לפניות מגופי המטה במשרד האוצר ובמשרד המשפטים, והוא ינחה את כל יחידות המשרד במישור המקצועי בכל תהליך של תשלום תמיכות. הוא יעמוד בקשר עם כל הגופים המקבלים תמיכות, ויעקוב אחרי תהליכי ההתקשרות, הדיווח והתשלום. (ייתכן שהוא גם ייטול חלק בתהליכים אלה, אך זו החלטה שתתקבל בכל משרד בנפרד).

בניית מחלקות תמיכות במשרדים, ובמיוחד במשרדים המשלמים סכומים ניכרים בדרך של תמיכה (במשרדים אחדים מדובר ברוב התקציב), תמלא חלק מדאיג במערך הפיקוח והשליטה של משרדי הממשלה. מחלקות אלה יפתחו במהירות מיומנות בטיפול בתמיכות, דבר שחסר כיום, ויהא בכוחם להניב תועלת גם למשרדים וגם לגופים הנתמכים.

מוצע לייצר בכל משרד ממשלתי תקן בתואר "מנהל מחלקת תמיכות".

7. רשויות מקומיות

יש מקום להתייחס באופן נפרד לתמיכות הניתנות לרשויות המקומיות, אף שכל מה שנאמר בסעיפים הקודמים חל למעשה גם עליהן, לא פחות מאשר על תמיכות המועברות לגופים אחרים. הסיבה לכך היא שיש נטייה מוטעית לראות את התשלומים לרשויות המקומיות כשונים מתשלומים אחרים, כאילו הכללים החלים על תשלומים ממשלתיים אינם מתייחסים לתשלומים אלה, היות שהרשויות הן במובן מסוים חלק ממערכת השלטון. גישה זו פוגעת במנהל התקין, ובסופו של דבר פותחת פתח לעצלנות ולחוסר יעילות, ובנסיבות מסוימות עלולה אפילו להוביל לשחיתות.

משרדי הממשלה מעבירים סכומים ניכרים לרשויות המקומיות. העברות אלה נעשות בצורה בעייתית ביותר. לא תמיד רשות מקומית יודעת מתי היא עתידה לקבל את הכספים שהובטחו לה, וגם כאשר היא יודעת, במקרים רבים התשלום מתעכב. מאידך גיסא, במקרים רבים אין הגדרה מדויקת של הפעילות שהרשות אמורה לבצע תמורת התשלום שהיא מקבלת. ככלל, הממשלה אינה בודקת תמיד את איכות הפעילות הנעשית.

לאחרונה דיווח מבקר המדינה על פגמים מהותיים בהעברת כספי משרד הפנים לרשויות המקומיות, וקבע כי –

”על משרד הפנים לגבש נהלים פנימיים אחידים לכל מחוזותיו בנוגע לאמות המידה ולשיקולים שיש להביא בחשבון בתהליך אישורם של תב”רים [תקציבים בלתי-רגילים – ר’ פ’]. על המשרד לנהל את התב”רים באמצעות מערכות ממוחשבות כדי לייצל את הפיקוח עליהם ולשפר את יכולת האחזור והעיבוד של המידע.”²⁹

ברוב המקרים העברות אלה מוגדרות כתמיכות ומטופלות בהתאם, אף שהכספים המועברים משמשים למתן שירותים אשר אלמלא אותה העברת כספים היו באחריות המשרדים. בחלק מן המשרדים – בעיקר משרד הפנים, משרד החינוך ומשרד הרווחה – רוב הכספים (אך לא כולם) מחולקים על-פי נוסחות מקצועיות וסבירות, אך במשרדים אחרים חלוקת הכספים נעשית ללא בסיס המובן לצופה מן החוץ.

מוצע לשנות באופן חד את יחסם של משרדי הממשלה לתשלומים לרשויות המקומיות.

מוצע לשנות באופן חד את יחסם של משרדי הממשלה לתשלומים לרשויות המקומיות. להלן הצעה אפשרית:

1. המשרדים ימשיכו להעביר את התמיכות הבאות לרשויות המקומיות במתכונת הנוכחית – את מענקי האיזון של משרד הפנים, את התשלומים של משרד החינוך בגין חינוך יסודי ותיכוני, ואת התשלומים של משרד הרווחה למחלקות לרווחה ברשויות המקומיות – אך תוך גילוי מלא ומפורט של הנוסחות לחלוקת הכסף בין הרשויות ושל השיקולים שהנוסחות מבוססות עליהם.

2. במקרים שבהם משרד ממשלתי מעביר כספים למספר משמעותי של רשויות מקומיות, יהא עליו לפעול על-פי המתכונת של סעיף 3א, תוך הקפדה על קביעה מראש של לוח-זמנים להעברת התשלומים. כאן המקום להעיר שקביעת היועץ למשפטן לממשלה שסעיף 3א לא חל על תשלומים לרשויות מקומיות מפגיעה, בלשון המעטה. לא מצאנו את הבסיס לקביעה זו.

3. כל תשלום אחר יטופל כרכישת שירות.



ד. סיכום

ניהול תקין של תקציבה של מדינת-ישראל מחייב הקפדה חכמה על כל מערך התשלום. ביורוקרטיה מיותרת מזיקה לא פחות מחופשיות יתרה.

תיארנו בקצרה את חולשותיו של מערך התמיכות, המשלם יותר מרבע מתקציב המדינה, והצענו מהלכים אחדים העשויים לטפל בחולשות אלה. מהלכים אלה ניתנים ליישום כל אחד לחוד או כולם ביחד, ורובם ניתנים ליישום גם באופן חלקי או בהדרגה. עם מאמץ סביר, וללא הוצאה נוספת או תוספת כוח-אדם, ניתן לחולל שינוי משמעותי ומועיל באחד המרכיבים החשובים של תקציב מדינת-ישראל.

ניהול תקין של תקציבה של מדינת-ישראל מחייב הקפדה חכמה על כל מערך התשלום. ביורוקרטיה מיותרת מזיקה לא פחות מחופשיות יתרה. המצב הנוכחי מצער, באשר תשלומי התמיכות לוקים לעיתים קרובות בשתי הבעיות גם-יחד. כך, במקרים רבים, בעיקר בהקשר של תמיכות זא, יש דרישות מוגזמות לניירת, מחד גיסא, עם קשר מזערי להשגת המטרה שלמענה תוקצב התקציב הרלוונטי, מאידך גיסא. יש גם מקרים רבים של תשלומים המתבצעים ללא כל מעקב אחר השימוש הנעשה בכספים.

השלב הראשון והחשוב ביותר בתיקון המערך הוא להודות בקיומה של בעיה, ובכך ששורש הבעיה הוא ראיית תשלומי ממשלה מסוימים כראויים להתייחסות מיוחדת. עד לסוף שנות השמונים של המאה הקודמת אפשרה גישה זו לממשלה לשלם תמיכות בצורה חופשית מדי. כאשר גורמים במשרד המשפטים גילו – באיחור רב – מה קורה, הם יצרו כתגובה את סעיף זא. כוונתם הייתה טובה, אך ראייתם הייתה משפטית, ולא מציאותית. כיום יש צורך לטפל במכלול התמיכות, ולא רק בתמיכות במוסדות ציבור, ולהגיע למצב שבו כל תשלומי המדינה ישולמו ביעילות ובדייקנות.





נספח א

סעיף 3א לחוק יסודות התקציב 1985 (נכון לחודש נובמבר 2015)

תמיכות במוסדות צא.א (א) בסעיף זה –
ציבור (תיקון מס' 21)

- ”מוסד ציבור” – גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה;
- ”סעיף תקציב” – סעיף בחוק תקציב שנתי הקובע את ההוצאות של משרד ממשלתי.
- (ב) חוק תקציב שנתי יקבע את הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור.
- (ג) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור.
- (ד) הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים.
- (ה) הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באתו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור (להלן – מבחנים).
- (ו) שר האוצר יקבע בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, נוהל שלפיו יוגשו ויידונו בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה (להלן – נוהל).
- (ז) המבחנים והנוהל יפורסמו ברשומות.
- (ח) לא יוצא סכום שנקבע בחוק תקציב שנתי לצורך תמיכה במוסד ציבור אלא אם כן הוא מואגד ומקיים את הוראות הנוהל ובמידה המתיישבת עם המבחנים.

(1ח) (1) לא יקבל מוסד ציבור תמיכה מיותר ממשרד ממשלתי אחד, אלא אם כן נתקיימו לגביו שני אלה:

(א) סך כל סכום התמיכה לא יעלה על 9% מעלות הפעולות שבעבורן מבקש מוסד הציבור את התמיכה;

(ב) הממונה על סעיף התקציב שבו נקבע הסכום הגבוה ביותר של התמיכה כאמור בפסקה (א) יאשר, לפני העברת יתרת סכום התמיכה, כי מוסד הציבור מקיים את הוראות הנוהל ואת כל יתר התנאים על פי סעיף זה; לענין זה, "יתרת סכום התמיכה" – 2% מהסכום הכולל של התמיכה כאמור בפסקה (א).

(2) שר האוצר יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ובאישור הוועדה, הוראות לביצוע סעיף קטן זה.

(ט) סעיף זה לא יחול על –

(1) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד שהוקם בחוק;

(2) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז החינוך העצמאי;

(3) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל.

(י) (1) התאגידים האמורים בסעיף קטן (ט) (2) ו-(3), יתוקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים על פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל.

(2) תאגיד מרכז החינוך העצמאי יתוקצב על בסיס תקציבו האחרון לפני תחילתו של חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), תשנ"ב-2991.

(3) יישמרו אופיו ומעמדו של החינוך החרדי בתאגידים האמורים בסעיף קטן (ט) (2) ו-(3).



נספח ב

רשימת המסמכים למוסדות ציבור הנתמכים על ידי כלל משרדי הממשלה בסכום העולה במצטבר על 30,000 ש"ח בשנה³⁰

מסמכים שנתיים – מסמכים אשר נדרש להגיש פעם בשנה בלבד לבקשת התמיכה הראשונה המוגשת על ידי המוסד בשנת תקציב

1. אישור לעניין ניהול פנקסי חשבונות – חוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו-1976.
2. אישור מרשות המיסים על ניכוי מס במקור.
3. אישור מרשות התאגידים על ניהול תקין – באם בקשת התמיכה מוגשת במערכת המרכז"ה, האישור מגיע בממשק מרשם העמותות ואין צורך לצרפו.
4. פרטי בעלי תפקידים במוסד, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 3 להוראה זו.
5. פרטי חברי הוועד המנהל / מועצת מנהלים, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 4 להוראה זו.*

*מסמכים המסומנים בכוכבית הינם מסמכים בהם נדרשת חתימה של מורשי החתימה.

מסמכים לבקשת תמיכה – מסמכים אלו יצורפו לכל בקשת תמיכה לתקנה

1. מסמך בקשה והנמקה חתום על ידי מורשי החתימה של המוסד, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 1 להוראה זו.*
2. דו"ח תקציב מול ביצוע לפעילות הנתמכת בגין שנת התקציב שהסתיימה, ותקציב מאושר או הצעת תקציב לשנת התקציב בגינה מבוקשת התמיכה, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 2 להוראה זו.*

14. אישור רו"ח המאמת את הדיווח בדבר הוצאות הנהלה וכלליות ודו"ח מקבלי השכר הגבוה ביותר, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 11 להוראה זו. לאישור זה יש לצרף דו"ח הנהלה וכלליות ודו"ח עלות מעביד של חמשת מקבלי השכר הגבוה תתום ע"י רואה החשבון.
15. דו"ח פירוט תמיכות ועזבונות (שאושרו על ידי ועדת העזבונות) ממשרדי ממשלה, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 12 להוראה זו.*
16. התחייבות הנהלה של המוסד ומורשי החתימה שלו והצהרת הנהלה, בחתימת מורשי החתימה של המוסד, על הגשת כל המסמכים הנדרשים, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 13 להוראה זו.*
17. אישור עו"ד כי הנציגים החותמים מטעם המוסד על מסמכי בקשת התמיכה הם נציגי המוסד המוסמכים לפי כל דין, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 14 להוראה זו.
18. הצהרת מורשה חתימה בדבר קיום חובות מוסד הציבור, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 15 להוראה זו.*
6. פרטי חברי ועדת הביקורת של המוסד, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 5 להוראה זו.*
7. דיווח על צדדים קשורים של חברי הוועד המנהל / מועצת המנהלים וחברי ועדת הביקורת לפי המתכונת המופיעה בהוראה זו, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 6 להוראה זו.*
8. דו"ח כספי מבוקר לשנה האחרונה שבעדה היה מחויב בעריכתו על פי דין. יובהר כי לצורך הגשת בקשת תמיכה, כל מוסד נדרש להגיש דו"ח כספי מבוקר ללא קשר להיקף מחזורו.
9. דו"ח מקורות ושימושים, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 7 להוראה זו.*
10. דו"ח תקציב מול ביצוע – לכלל פעילות המוסד – בגין שנת התקציב שהסתיימה ותקציב מאושר או הצעת תקציב לשנת התקציב שבגינה מבוקשת התמיכה, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 8 להוראה זו.*
11. דו"ח הוצאות הנהלה וכלליות של המוסד, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 9 להוראה זו.*
12. נספח לדו"ח הוצאות הנהלה וכלליות – באם דווח על הוצאות בגין שווי כסף, יש לצרף אסמכתאות מגבות.
13. דו"ח עלות מעביד של חמשת מקבלי השכר הגבוה ושל בעלי התפקיד הניהולי בעלי השכר הגבוה ביותר, בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 10 להוראה זו.*

מסמכי יסוד:

1. תעודה על רישום ברשם התאגידים ואם לא קיימת תעודה כזו לסוג התאגיד שעליו נמנה מוסד הציבור – אישור מאת עורך הדין של מוסד הציבור בדבר המעמד המשפטי של המוסד.
2. תזכיר ותקנון של המוסד.
3. מעמד המוסד ברשות המיסים.
4. כתובת המשרד הראשי והסניפים.
5. פרטי כל חשבונות הבנק של המוסד בציון מספר החשבון אליו תועבר התמיכה והסכמה בלתי חוזרת למסירת פרטים על ידי הבנק שאליו תועבר התמיכה. בהתאם למתכונת המופיעה בטופס מס' 16 להוראה זו.*
6. אישור מהבנק בו מתנהל חשבון המוסד, או לחילופין אישור רו"ח המוסד המאשר כי חשבון הבנק שאליו תועבר התמיכה הוא בבעלות המוסד.



- 1 במישור הטכני, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כמו כל חקיקה תקציבית אחרת, הינו חוק ציבורי, אבל בפועל הוא ממלא תפקיד של הוראה פנימית.
- 2 מבוסס על החשבת הכללית **דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2014** ה-10-ה-11 (ללא מפעלים עסקיים) (2015) <http://www.ag.mof.gov.il/NR/rdonlyres/B59F1D94-2798-4A51-835B-E6D802143F09/o/MoneyReports2014.pdf>
- המיון הכלכלי של הוצאות הממשלה מתבסס על הנתונים המופיעים ב"קבצי תקציב וביצוע מעודכנים לשנים 2005-2014, כולל מיון כלכלי" **אתר מאגרי המידע הממשלתיים** (2014) <https://data.gov.il/dataset/982>. נתונים אלה משלבים את ביצוע התקציב עד לרמה של תקנה יחידה עם המיון הכלכלי שכל תקנה קיבלה מאגף התקציבים. המשתמשים בנתונים מוזהרים שאגף התקציבים רושם בטבלות אלה את ההכנסות של המפעלים העסקיים כאילו הן הוצאות, מסיבות השמורות עימו. זאת הסיבה שבעטייה הוצאנו את המפעלים העסקיים מן הניתוח.
- 3 הפריצה העיקרית במערכת השכר מתאפשרת עקב היכולת לתת מגוון תוספות לעובדים שהצדקתן המעשית מוטלת בספק. לדוגמה, חלק מעובדי המדינה האזרחיים מקבלים תוספת "כוננויות", שהינה תוספת פיקטיבית לחלוטין. אין זה אלא אירוי שאחד המשרדים שמרבה בתשלום כוננויות הוא משרד המשפטים.
- 4 ס' 2(א) לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.
- 5 לגבי משרד הביטחון נקבע בחוק כי שר הביטחון הוא שמתקין את התקנות המסדירות את ניהול המכרזים. עם זאת, אין הבדל משמעותי בין שתי מערכות התקנות.
- 6 אין באגף התקציבים הגדרות לתת-מיון זה, והוא נשען על הבנת הרפרנטים.
- 7 מענק איוון הינו סכום שמטרתו להשלים פערים בין הכנסותיה של הרשות המקומית לבין הוצאותיה, ולאפשר לכל הרשויות להעניק לתושביהן שירותים בסיסיים.
- 8 מחויבויות אלה נובעות מהוראות ס' 32 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995. הסברת הנושא חורגת מתחומו של מאמר זה.
- 9 סכום זה כולל 22.1 מיליון ש"ח בתקנת תקציב "30.12.04.02 - תמיכה ברשויות מקומיות קולטות עלייה". לכאורה, על-פי מדיניותו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר תידון בהמשך, תקנה זו אינה אמורה להיות מסווגת כתמיכה לפי ס' 3א.
- 10 מדובר בהעברות למועצה לשידורי כבלים, שהינה גוף שהוקם בחוק ואשר שמו נקוב בתקנות. לא ברור מדוע כחר אגף התקציבים לסווג העברה זו כתמיכה לפי ס' 3א.
- 11 הסיבה לסיווג הלא-נכון הייתה פוליטית. הקרן היא עמותה שנוסדה על-ידי ארגוני הניצולים, ועלידי סיווג ההתקשרות כתמיכה, קל להתקשר דווקא איתה. סיווג ההתקשרות כרכישת שירות מחייב את האוצר לצאת למכרז או לקבל פטור ממכרז, ואין ביטחון שהקרן תמשיך לקבל כספים מן האוצר.
- 12 ס' 3א היתוסף לחוק יסודות התקציב בשנת 1992. ראו חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשנ"ב-1992, ס"ח 34.

- 13 "תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 1.2005, ס' 5.2 (התשס"ט) <http://index.justice.gov.il/Units/Tmihot/Documents/%D7%94%D7%A0%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%99%D7%A2%D7%A5.pdf> (להלן: הנחיה 1.2005 של היועמ"ש).
- 14 ס"ק (טו) ו(ו) של ס' 3א לחוק יסודות התקציב, המחריג תאגידים שהוקמו על-פי חוק מהוראותיו של ס' 3א.
- 15 ראו תיעוד בהנחיה "מבחינים למתן תמיכות על-ידי הממשלה למוסדות ציבור" **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 21.570 (התשמ"ה) <http://index.justice.gov.il/Units/YoezMespatri/HanchayotHistory/21570.pdf>.
- 16 לנהלים של משרד המשפטים ראו <http://index.justice.gov.il/Units/Tmihot/Pages/default.aspx> לנהלים של אגף החשב הכללי ראו <http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/AccountantGeneral/AccountantGeneralTopNav/AGSubjects/associations>.
- 17 לנוהל של שר האוצר ראו נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדין בהן לפי חוק יסודות התקציב, י"פ התשע"ג 3172, mcs.gov.il/documents/tmichot2013/nohal-sar-otzar.pdf (להלן: נוהל שר האוצר); לנוהל של משרד המשפטים ראו הנחיה 1.2005 של היועמ"ש, לעיל הערה 13; ולנוהל של אגף החשב הכללי ראו "תמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור (לפי ס' 3א)" **הוראות התכ"ם** 6.1, <http://takam.mof.gov.il/doc/hashkal/horaot.nsf>.
- 18 "תמיכות מתקציב המדינה בגופים אחרים" **הוראות התכ"ם** 6.2, <http://takam.mof.gov.il/doc/hashkal/horaot.nsf> (להלן: הוראת תכ"ם 6.2).
- 19 ס' 8(כד) לנוהל שר האוצר, לעיל הערה 17. בפועל רוב הארגונים הנתמכים מצליחים לעקוף את המגבלות שנקבעו לגבי הוצאות ההנהלה, בעזרת ייעוץ חכם בתחומי הנהלת החשבונות וראיית-החשבון, אך הדבר מכביד עליהם ללא צורך.
- 20 ס' 3(א) ו(ב) לנוהל שר האוצר, לעיל הערה 17.
- 21 הנחיה 1.2005 של היועמ"ש, לעיל הערה 13, ס' 5; הוראת תכ"ם 6.2, לעיל הערה 18.
- 22 במקרים רבים המסמך המתפרסם נקרא "קול קורא".
- 23 זאת הדרך שבה התחום מוצג באתר של משרד המשפטים - <http://index.justice.gov.il/Units/YeutzVehakika/Pages/Odot.aspx>.
- 24 יחידה זו אינה מוגדרת באופן רשמי ככל הנראה; מדובר באחד מסגני החשב הכללי, אשר מרכז את הנושא יחד עם נושאים אחרים, ונעזר לצורך הטיפול בתמיכות בשני עובדים.
- 25 ייתכן שחלק מן החשבים סבורים כי הם מסוגלים לנהל את ענייני התמיכות ללא המטה, אך אין זאת דעתו של מטה החשב הכללי.
- 26 חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954, וחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957. לאחרונה היתוספה חקיקה חדשה, אך שני חוקים אלה נותרו עדיין הבסיס העיקרי לפעילותו של משרד האוצר.
- 27 על המגזר השלישי ראו באתר **המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי** בכתובת <http://in.bgu.ac.il/fom/ictr/Pages/default.aspx>.
- 28 מגבלות הקשורות לשנת התקציב חלות להלכה גם לגבי רכישות, אבל בפועל יחידות הבנאים פיתחו זומן דרכים לעקוף מגבלות ארכאיות אלה.
- 29 מבקר המדינה **דוחות על הניקורת כשלטון המקומי לשנת 2015** 198 (2015) http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_425/023ed79f-933e-4c8c-9ef8-cb11f6963698/105-pituach.pdf.
- 30 המקור: "טפסי בסיס לקבלת תמיכה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985" **הוראות התכ"ם**, טופס 1.1.1.1, עמ' 3-4, [http://hozrim.mof.gov.il/doc/hashkal/horaot.nsf/be374f673996a0cfc22570c003a075a/80d389243cf1523ac2257cd20038b476/\\$FILE/%D7%98.6.1.1.1.docx](http://hozrim.mof.gov.il/doc/hashkal/horaot.nsf/be374f673996a0cfc22570c003a075a/80d389243cf1523ac2257cd20038b476/$FILE/%D7%98.6.1.1.1.docx)

חברות נוספות בסדרה



סיון תשע"ד - יוני 2014
נייר מדעינות מס' 7



סיון תשע"ד - יוני 2014
נייר מדעינות מס' 6



תשרי תשע"ה - אקטובר 2014
נייר מדעינות מס' 1



תשע"ה - יולי 2014
נייר מדעינות מס' 10



חשון תשע"ה - אוקטובר 2014
נייר מדעינות מס' 9



תמוז תשע"ד - יולי 2014
נייר מדעינות מס' 8

**ההטבות
לחיסכון
הפנסיוני**

בחידה מחדש
ד"ר שמואל אבנמזון
ד"ר מיכאל שראל

**מזרח
קוהלת
ממדיניות**
מרכז למחקר וייעוץ

ענש השע"ה - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 13

שבת תשע"ה - פברואר 2015
נייר מדיניות מס' 13

**תפקודו של
מערך החשבנים**

בעיות ומתרבות
ד"ר ראובן פורקנבורג

**מזרח
קוהלת
ממדיניות**
מרכז למחקר וייעוץ

	Oct	Nov	Dec
\$19,189	\$16,068	\$13,116	\$15,244
\$5,999	\$12,946	\$11,978	\$13,250
\$8,987	\$10,840	\$9,558	\$9,558
\$10,627			\$12,651

כפל השע"ה - דצמבר 2014
נייר מדיניות מס' 12

כסלו תשע"ה - דצמבר 2014
נייר מדיניות מס' 12

**אגף התקציבים:
מה ניתן לעשות?**

ד"ר ראובן פורקנבורג

**מזרח
קוהלת
ממדיניות**
מרכז למחקר וייעוץ

139.9
138.1
141.9
135.7
139.6
135.3
136.5
145.1
150.0
151.5
143.9
140.8
141.8
146.5
143.1
142.8

חשב השע"ה - נובמבר 2014
נייר מדיניות מס' 11

תשרי תשע"ה - נובמבר 2014
נייר מדיניות מס' 11

**משק הלול בישראל
- ניתוח משק
מתוכנן והצעה
לרפורמה**

ד"ר אשר מאיר
חגי דוקטורסטיין-ביתן
עו"ד אוריאל ארליך

**מזרח
קוהלת
ממדיניות**
מרכז למחקר וייעוץ

חשב השע"ה - יולי 2015
נייר מדיניות מס' 16

תמוז תשע"ה - יולי 2015
נייר מדיניות מס' 16

**משילות
ומינויים
בישראל**

יעתק פליין
אביסל בן-שלמה

**מזרח
קוהלת
ממדיניות**
מרכז למחקר וייעוץ

אב השע"ה - אוגוסט 2015
נייר מדיניות מס' 15

אב תשע"ה - אוגוסט 2015
נייר מדיניות מס' 15

**מנכ"לים
לא-מקצועיים
במשרדי הממשלה**

ד"ר ראובן פורקנבורג

**מזרח
קוהלת
ממדיניות**
מרכז למחקר וייעוץ

ענש השע"ה - פברואר 2015
נייר מדיניות מס' 14

שבת תשע"ה - פברואר 2015
נייר מדיניות מס' 14



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 19



תשרי תשע"ו - אוקטובר 2015
נייר מדיניות מס' 18



תמוז תשע"ה - יולי 2015
נייר מדיניות מס' 17



טבת תשע"ו - דצמבר 2015
נייר מדיניות מס' 22



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 21



כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 20



שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 24



שבט תשע"ו - ינואר 2016
נייר מדיניות מס' 23

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-10-9



9 789657 674109